

## 全人代で示された 2018 年の経済運営政策と取組課題

～質の高い成長に向け、成長率減速は容認する姿勢を再確認～

王 雷軒

### 要旨

2月の個人消費はやや減速したものの、輸出が堅調に拡大したほか、固定資産投資も持ち直しの動きを見せたことなどから、景気は底堅さを維持していると見られる。

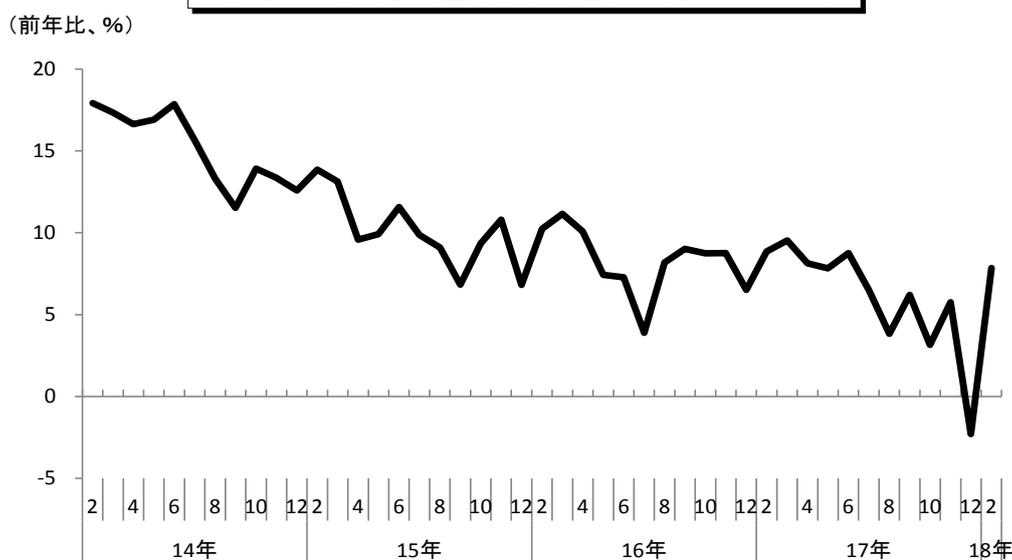
今のところ中国経済は拡大基調を続けているが、18年の全人代では、質の高い成長を目指すため、構造改革を一層推進し、成長率の減速を容認する姿勢が示された。

### 注目の 18 年の全人代開催

全国人民代表大会（全人代、国会に相当）が3月5日から20日にかけて開催された。例年、全人代の開催期間は10日間程度だが、今回の全人代は16日間と長期間に及んだ。その背景には、今回の全人代で討議される議題が政府活動報告、憲法改正案、党および政府の機構改革、主要人事など内容が多岐にわたっており、時間を要したことがある。

以下では、まず2月の経済指標から足元の景気動向を確認したうえで、政府活動報告などから18年の中国経済を展望するうえで重要と思われる内容をまとめてみたい。

**図表1 固定資産投資の推移（月次ベース）**



（資料）中国国家统计局、CEICデータより作成

### 2 月分の経済指標からは、景気の底

17年を振り返ってみると、11年以降減速してきた成長率の持ち直しが見られた。この持ち直しの背景には、内需が牽引役となっ

## 堅さ維持を示唆

ているほか、世界経済の回復を背景に輸出も堅調な動きを強めるなど、内外需要が景気を押し上げる好循環が生まれていることがある。この動きは18年に入っても継続していると見られる。

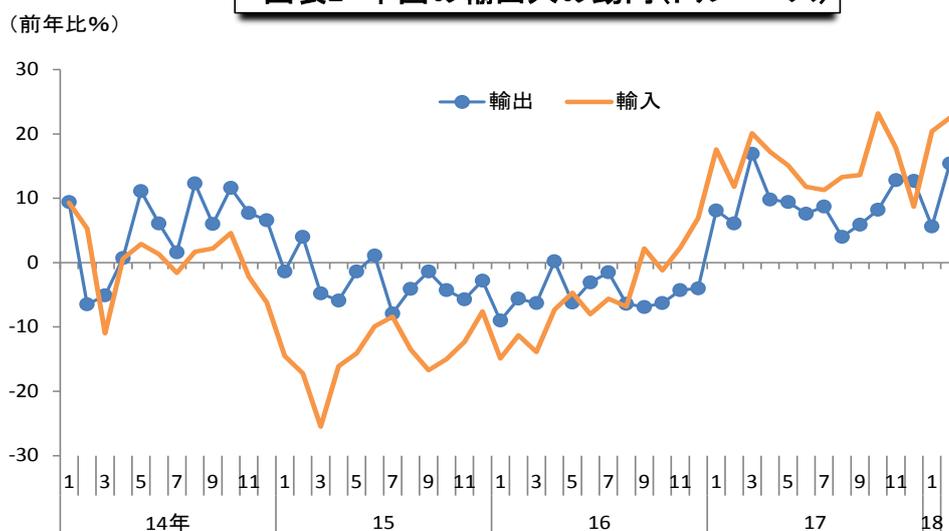
具体的には、まず、17年12月に減少に陥ったことで懸念された固定資産投資は1~2月に増加に転じ、持ち直しの動きを見せた(図表1)。また、2月分の輸出も春節(旧正月)にもかかわらず、前年比15.4%と1月(5.6%)から加速するなど、世界経済の回復などを背景に増加基調は続いているといえる(図表2)。当面世界経済は底堅く推移すると見られ、中国の輸出にも好影響が及ぼすことが期待されるが、米中貿易摩擦が強まりつつあることに注視しておく必要がある。

生産面においては、17年に前年比6%前後で推移してきた鉱工業生産は2月に前年比7.2%と、内外需要の好調さを背景に伸び率を高めた。

一方、個人消費の代表的な指標である社会消費品小売総額は2月に前年比7.9%と、自動車販売台数の減少などを背景にやや減速したが、底堅く推移していると評価できる。

このように、2月の経済指標からは、景気減速の兆しが確認されず、景気の底堅さを維持していると判断される。ただし、後述の通り、全人代でも質の高い成長を目指し、成長率の減速を容認するスタンスが示されていることから、過剰設備の削減や金融リスクの解消などの構造調整を進める度合いが強まってくることが想定され、成長率は小幅ながら減速すると思われる。

**図表2 中国の輸出入の動向(ドルベース)**



(資料) 中国海関総署、CEICデータより作成

図表3 18年の主な経済関連の数値目標

項目		18年目標	17年目標	17年実績
経済成長	実質GDP成長率(前年比%)	6.5前後	6.5前後	6.9
	固定資産投資(前年比%)	—	9.0前後	7.2
	社会消費品小売総額(前年比%)	10.0前後	10.0前後	10.2
雇用	都市部新規就業者増加数(万人)	1,100以上	1,100以上	1,351
	都市部登録失業率(%)	4.5以下	4.5以下	3.9
	都市部調査失業率(%) * 新設	5.5以下		
物価	消費者物価指数(前年比%)	3.0前後	3.0前後	1.6
所得	1人当たり国民可処分所得(実質、前年比%)	実質GDP成長率と同程度	実質GDP成長率と同程度	7.3
金融	マネーサプライ(M2、前年比%)	—	12前後	8.2
	社会融資総額(前年比%)	—	12前後	12
財政	歳入(兆円)	18.60	17.11	18.27
	歳出(兆円)	20.98	19.49	20.65
	財政収支(兆円)	-2.38	-2.38	-2.38
	名目GDPに対する財政収支の比率(%)	-2.6	-3.0	-2.9

(資料)各年の全人代の政府活動報告などより作成

**18年の実質GDP成長目標は「6.5%前後」に据え置き**

さて、全人代のポイントについて紹介するが、最初は、政府活動報告にある経済関連の数値目標をみてみよう。

今回は、多くの経済関連目標の具体的数値が据え置かれたか、示されなかったことが特徴的である。18年の実質GDP成長率目標は「6.5%前後」に据え置かれた。ただし、今回の政府活動報告では、17年に盛り込まれていた「実際の取り組みによってより良い結果を得るよう努力する」という文言がないので、実質的な下方修正とも読み取れる。このことが成長率の速度より成長の質の高さを目指す姿勢を示しているといえよう。

加えて、所得に関する目標は、「実質GDP成長率と同程度」との従来からの表現と変わらずであった。社会消費品小売総額の伸び率も10%前後に据え置かれた。

固定資産投資、金融に関する数値目標は設定されていない。ここ数年、固定資産投資の実績値が目標値を下回る状態が続いた。これを踏まえ、18年は数値目標が明示されなかったと思われるが、投資の鈍化を許容する姿勢が示されているとも言えるだろう。ただし、研究開発費の対GDP比を引き上げることや投資の最適化を図ることなどに言及している。

**雇用重視の姿勢が一層鮮明に**

また、雇用重視の姿勢が一層鮮明となった。都市部新規就業者増加数の目標値は1,100万人以上、都市部登録失業率は4.5%以下

## 「積極的財政政策」を維持

にそれぞれ据え置かれた。これらに加えて、都市部調査失業率という新たな失業率も目標に採用されることになった。これが5.5%以下という目標に設定されているが、失業の実態は都市部登録失業率よりも正確に反映されているので、より雇用重視の姿勢がうかがえる。なお、17年の都市部新規就業者増加数の実績が1,351万人だったことから、達成のハードルは高くないと見られる。

次は18年の経済政策（財政＋金融）について紹介したい。

政府活動報告では、「積極的財政政策」と「穏健中立的な金融政策」を維持した。まず、18年の財政政策については、18年度（1～12月）予算では、財政赤字の対GDP比の目標値が▲2.6%と17年の実績（▲2.9%）、目標値（▲3.0%）を下回る水準に設定された。

このように、財政赤字の対GDP比は引き下げられたが、18年の財政赤字額は17年と同じく2.38兆元と決定された。財政部は歳出削減を意味するものではないとの見解を示しているが、18年はここ数年に比べて財政出動による景気を下支えする動きは弱まるのではないかと思われる。

## 「穏健中立的な金融政策」も維持

18年の金融政策については、「穏健中立」というスタンスを維持し、「適切に調整する」と書かれている。その背景には、金融リスクの防止や解消のため、緩和的な政策は望ましくないが、実体経済のコスト上昇や資金不足の回避、金融市場の安定化をはかるために、過度な引き締めも認められないとの判断があると思われる。

中国人民銀行の記者会見によると、金融政策は主に実体経済を支援するものである。金融政策が緩和的か、引き締めのかを判断する際、いくつかの点を総合的に考える必要がある。例えば、実体経済が十分な金融サービスを得られているか、リスクをコントロールしながら金融改革を推進できる外部環境を創出できているかなどが挙げられる。

こうしたなか、マネーサプライ（M2）、社会融資総額についての具体的な数値目標が明記されず、「合理的に増加する」としている。これまでM2は重要な経済指標として大きな役割を果たしてきたが、近年、金融イノベーションにより、M2と経済情勢の関連性が相対的に低下していることに対応したものであろう。

図表4 18年における政府の重点施策と具体的な取組

<b>1. サプライサイド構造改革の深化</b>
1) 新たな原動力の発展・拡大、2) 製造強国建設の加速、3) 無効な供給の除去継続、4) 行政簡素化、監督管理強化と権限移譲の両立、行政サービスの最適化、5) 企業税負担のさらなる軽減、6) 企業の税外負担の大幅な軽減
<b>2. イノベーション型国家づくりの加速</b>
1) 国家イノベーションシステム構築の強化、2) イノベーション奨励策の着実な実行と改善、3) 大衆による起業、イノベーションのレベルアップ促進
<b>3. 重要な分野における改革の深化</b>
1) 国有資本・企業改革の推進、2) 民営企業の発展支援、3) 財産権制度、市場機能の改善、4) 財政・租税システムの改革、5) 金融システム改革の加速、6) 社会システム改革の推進、7) 生態文明システムの健全化
<b>4. 重大リスク解消・貧困対策・汚染対策の実施</b>
1) 重大なリスク防止・解消推進の顕著な進展、2) 貧困対策の一層の強化、3) 汚染対策推進の一層の成果の実現
<b>5. 「農村振興戦略」の実施</b>
1) 農業のサプライサイド構造改革の推進、2) 農村改革の全面的深化、3) 農村における各種事業の全面的発展の推進
<b>6. 地域間のバランス取れた発展の促進</b>
1) 地域発展の新たな枠組みの形成、2) 新型都市化の質向上
<b>7. 消費拡大・有効投資の実施</b>
1) 新エネルギー車の購入税優遇策の延長等、2) 鉄道・道路・水利などのインフラ投資増加、民間投資の奨励策の実施等
<b>8. 全面的な開放政策の実施</b>
1) 「一帯一路」構想における国際協力の推進、2) 外商投資の安定した成長の促進、3) 貿易促進、4) 貿易・投資の自由化や利便化の促進
<b>9. 国民の福祉厚生の保障・改善</b>
1) 就業・起業促進、2) 国民の所得水準の安定的向上、3) 公平かつ質の高い教育の発展、4) 「健康中国」戦略の実施、5) 住宅問題の解決、6) 民生の最低ラインの保障強化、7) 社会統治の枠組み構築、8) 国民が素晴らしい生活を送れるための豊かな精神的糧の提供

資料：18年の「政府活動報告」をもとに作成

## 18年の重点施策 と具体的な取組

これらに加えて、全人代で明示された政府が取り組む予定の重点施策と具体的な取組は図表4の通りで、特徴のある点について述べてみたい。

重点施策1のサプライサイド構造改革の深化については、3) 無効な供給の除去継続という具体的な取組の前に、1) 新たな原動力の発展・拡大、2) 製造強国建設の加速が挙げられている。鉄鋼生産量を3,000万トン、石炭生産量を1.5億トン前後それぞれ削減し、基準を満たさない30万キロワット以下の石炭火力発電所を廃棄または停止するなど、18年は過剰設備の削減をしながら、経済

成長の原動力となる新興産業の育成や製造強国づくりにも力を入れることがうかがえる。具体的には、人口知能（AI）の研究開発やビッグデータの活用を通じて新興産業の育成強化、第5世代移動通信システム（5G）・航空エンジン・新エネルギー自動車・集積回路といった製造業の発展、製品の品質管理の向上などの方針が打ち出されている。

重点施策4の重大なリスクとは、とりわけ金融リスクを指している。金融リスクの防止や解消には、金融犯罪の取り締まり、市場化・法治化された債務の株式化（DES）・再編の促進、金融機関のリスクコントロールの強化、シャドバンキングやインターネット金融・金融持株会社等に対する監督管理の強化、地方政府債務のリスク防止・解消などの取り組みが示されている。

この金融リスクの防止や解消に加えて、今後3年間の重要な課題として、貧困対策・汚染対策も挙げられている。政府活動報告では、大気汚染、土壌汚染、水質汚染などの主な汚染に関して達成が必須の数値目標も設定されるなど、引き続き汚染退治の姿勢が強調されている。貧困対策についても18年は1,000万人以上減少という数値目標を掲げている。

重点施策5の「農村振興戦略」については、農民專業合作社や家庭農場などの新型農業経営体を育成しながらも、小規模農家への支援強化、6次産業化（農村における第1次・2次・3次産業の融合発展）の促進など、1) 農業のサプライサイド構造改革を推し進めることが挙げられている。また、農村の居住用の土地（宅基地）の所有権・資格権・使用権の分離改革についての模索、食糧の買付・備蓄制度や供销合作社（農業生産資材の提供・農産物の販売などを行う組織）などの改革を深めるなど、2) 農村改革の全面的深化が打ち出されている。

重点施策7の消費拡大・有効投資の実施については、具体的には、新エネルギー車の取得税優遇策の延長、中古車取引規制の撤廃などの政策を打ち出している。また、自動車・住宅以外の分野は消費拡大の余地があり、医療、介護、教育、文化、スポーツ、観光などの新分野の市場発展を促進する方針が示されている。

重点施策9のなかにある住宅問題の解決については、バラック地区住宅を18年に580万戸を建設するほか、低所得者や住宅を保有していない人々に対する公共賃貸住宅の利用を進める方針が示されている。

図表5 国務院の構成メンバー

役職	氏名		役職	氏名	
総理(首相)	李克強	LI KE QIANG	国家安全部部長	陳文清	CHEN WEN QING
副総理(副首相)	韓正	HAN ZHENG	民政部部長	黃樹賢	HUANG SHU XIAN
	孫春蘭	SUN CHUN LAN	司法部部長	傅政華	FU ZHENG HUA
	胡春華	HU CHUN HUA	<b>財政部部長</b>	<b>劉昆</b>	<b>LIU KUN</b>
	<b>劉鶴</b>	<b>LIU HE</b>	人力資源和社会保障部部長	張紀南	ZHANG JI NAN
国務委員	魏鳳和	WEI FENG HE	自然資源部部長	陸昊	LU HAO
	王勇	WANG YONG	生態環境部部長	李干杰	LI GANJIE
	王毅	WANG YI	住房和城郷建設部部長	王蒙徽	WANG MENG HUI
	肖捷	XIAO JIE	交通運輸部部長	李小鵬	LI XIAO PENG
	趙克志	ZHAO KE ZHI	水利部部長	鄂竟平	E JING PING
外交部部長	王毅	WANG YI	農業農村部部長	韓長賦	HAN CHANG FU
国防部部長	魏鳳和	WEI FENG HE	商務部部長	鍾山	ZHONG SHAN
国家発展和改革委員会主任	何立峰	HE LIFENG	文化和旅遊部部長	雒樹剛	LUO SHU GANG
教育部部長	陳宝生	CHEN BAO SHENG	国家衛生健康委員会主任	馬曉偉	MA XIAO WEI
科学技術部部長	王志剛	WANG ZHI GANG	退役軍人事務部部長	孫紹騁	SUN SHAO CHENG
工業和信息化部部長	苗圩	MIAO WEI	应急管理部部長	王玉普	WANG YU PU
国家民族事務委員会主任	巴特爾	BA TE ER	<b>中国人民銀行総裁</b>	<b>易綱</b>	<b>YI GANG</b>
公安部部長	趙克志	ZHAO KE ZHI	審計署審計長	胡澤君	HU ZHE JUN

(資料) 各種報道をもとに作成

## 憲法改正・党および政府の機構改革

最後に、党および政府の機構改革や人事についてである。全人代で最も注目を集めたのは憲法改正であろう。国家主席および副主席の任期について連続での3期禁止という規定が撤廃された。なお、習政権1期目に反腐敗・反汚職を指揮してきた王岐山氏が国家副主席に就任した。米中貿易摩擦が激しくなるなか、経済閣僚、対米交渉に携わった経歴もある経済金融分野のエキスパートの王氏が、その指揮をとる可能性がある。

また、党および政府の機構改革では、既存の部局（中央省庁）を再編し、「国家監察委員会」、自然資源部、生態環境部、農業農村部、文化和旅遊部（文化・観光部）、退役軍人事務部、「銀行保険監督管理委員会」などが発足する予定である（図表5）。

とりわけ、国家の最高監察機関としての「国家監察委員会」が新たに設置され、そのトップの主任には党の反腐敗・反汚職組織である党中央紀律検査委員会の副書記（ナンバーツーである）、楊曉渡氏が就任した（図表6）。今後、反腐敗・反汚職の対象が共産党員からすべての公務員に拡大することとなる。

## 経済・金融をめぐる人事や機構統合

経済面では、国務院副首相には習主席の経済ブレーンとして政権1期目の経済政策づくりなどに重要な役割を果たした劉鶴氏が就任した。また、3期15年間中国人民銀行の総裁を務めた周小川氏が退任し、その後任には、副総裁を務めた易綱氏が昇格した。経済・金融担当と見られる劉鶴副首相とともに金融リスクの解消

や防止に取り組むこととなろう。

易綱氏は17年秋の党大会で中央委員候補に留まったことで、総裁レースから脱落したと見られていたものの、金融政策や為替政策を迅速かつ丁寧に説明するなど、マーケットとの対話を重視する実務家であることが評価され、抜擢されたと思われる。

さらに、これまで銀行業と保険業を監督管理する機関がバラバラであった監督機関を統合して「銀行保険監督管理委員会」が設置されることも決定した。ただし、証券監督管理委員会は、今のところこの組織に統合しないことから、金融行政の見直しをめぐるスタンスが依然として慎重であることもうかがえる。

図表6 中国共産党指導部の構成メンバー

中央政治局委員 (7名)	習近平	XI JIN PING	64歳	総書記・軍事委員会主席・国家主席	
	李克強	LI KE QIANG	62歳	国务院総理	
	栗戦書	LI ZHAN SHU	67歳	全人代常務委員長	
	汪洋	WANG YANG	62歳	全国政治協商会議主席	
	王滙寧	WANG HU NING	62歳	中央政策研究室主任、中央書記処書記	
	趙楽際	ZHAO LE JI	60歳	中央紀律検査委員会書記	
	韓正	HAN ZHENG	63歳	国务院常務副総理	
	委員	丁薛祥	DING XUEXIANG	55歳	中央書記処書記、中央弁公室主任
	委員	王晨	WANG CHEN	66歳	全人代常務副委員長
	委員	劉鶴	LIU HE	65歳	中央財經領導委員会弁公室主任、国务院副総理
	委員	許其亮	XU QI LIANG	67歳	中央軍事委員会副主席
	委員	孫春蘭	SUN CHUN LAN	67歳	国务院副総理
	委員	李希	LI XI	61歳	広東省書記
	委員	李強	LI QIANG	58歳	上海市書記
	委員	李鴻忠	LI HONG ZHONG	61歳	天津市書記
	委員	楊潔篪	YANG JIE CHI	67歳	中央外事工作領導委員会弁公室主任
	委員	楊曉渡	YANG XIAO DU	64歳	中央書記処書記、中央紀律検査委員会副書記、国家監察委員会主任
	委員	張又俠	ZHANG YOU XIA	67歳	中央軍事委員会副主席
	委員	陳希	CHEN XI	64歳	中央書記処書記、中央組織部部长、中央党校校長
	委員	陳全国	CHEN QUAN GUO	61歳	新疆ウイグル自治区書記
	委員	陳敏爾	CHEN MIN ER	57歳	重慶市書記
	委員	胡春華	HU CHUN HUA	54歳	国务院副総理
	委員	郭声琨	GUO SHENG KUN	63歳	中央書記処書記、中央政法委員会書記
	委員	黄坤明	HUANG KUN MING	60歳	中央書記処書記、中央宣伝部部长
	委員	蔡奇	CAI QI	61歳	北京市書記

なお、中央委員(204名)、中央候補委員(172名)、共産党党员(16年末、8,945万人)

資料: 各種報道をもとに作成

前述のように、習政権 2 期目の体制が整い、社会主義現代化強国への建設に向けて始動した。今後、安定的成長を維持しながらスピード感をもって着実に構造改革を進めることができるのかが注目される。一方、構造改革が拙速に進められた場合、経済・金融情勢が突発的・一時的に不安定化する可能性もあることには留意する必要がある。

(18. 3. 23 現在)